

近两年粮食价格急剧增长，这一现象已经引起人们对发展中国家中贫困人群食物及营养状况的密切关注，同时也引发了人们对通货膨胀以及对某些国家内由此产生的社会不安定因素的高度关注。尽管粮食的实际价格仍低于其七十年代中期所达到的峰值，但已攀升至由此以来的最高点。因此，发展中国家和发达国家的政府都担负着义不容辞的责任，以使粮食价格处于控制之下并帮助穷人应对高涨的食物开支。

根据联合国粮食与农业组织 (FAO) 的计算，2007年食品价格指数增长了近40%，相比之下，2006年涨幅仅为9%。而2008年前几个月粮食价格再次急剧增长。几乎每一种农业产品都是这次价格增长浪潮中的一部分。自低价位的2000年以来，国际市场上小麦的价格已经增长了三倍以上，玉米价格也已翻了两番多。2008年三月份，大米价格飞涨到史无前例的高位上。乳制品、肉类、禽类、棕榈油及木薯等同样处于价格高涨状态。考虑到通货膨胀和美元疲软（从对欧元的牌价来看）的因素，粮食价格的增长幅度实际上要稍低些，但仍然引人注目，主要是其通常会将对穷人购买能力产生严重的后果。

各国政府及国际组织正在采取各种措施，以便最大限度地降低国际粮食市场价格增长对国内粮价的影响，特别是减轻对特定人群的影响。其中一些措施在一定程度上有助于稳定和降低粮食价格，而另一些措施却是牺牲部分人的利益来满足另一部分人群的利益，从长远角度来看，这些措施事实上将导致粮价更加动荡并严重扭曲正常贸易。现在所需要的就是采取更为有效和一致的行动，帮助最容易受到伤害的人群解决他们面前急剧增长的食品开支问题，并帮助农民满足对农业产品日益增长的需求。

追溯当前粮价上涨的源头

许多新生的和既有的影响力正在共同推动着全球粮食形势，进而推动了全球农业产品价格变化与发展。隐藏在日益高涨粮食价格后面的一个渐渐显现的因素就是能源的高价位。能源价格和农业产品价格之间已经相互交织，越来越无法分离（见附图）。随着原油价格上升到创纪录的每桶100多美元，美国政府资助农民种植用于能源生产的庄稼，美国农民已经放弃种植大豆和小麦，而大面积地改种生物燃料原料，特别是玉米。2008年将约有30% 的美国玉米产量不用于供应国际粮食与饲料市场，而是用于生产乙醇。由于机械化种植成本上涨、化肥和农药投入增加以及农产品运输费用提高，高能源价格同样也使农业生产成本更节节攀升。

同时，全球不断增长的人口需要着更多数量和种类的食物。许多发展中国家经济的快速增长提高了消费者的购买力，构成了日益增加的粮食需求；同时，对粮食的需求也从传统的

主食转向具有更高价值的食物，如肉类和奶制品。这种饮食结构的转变增加了对用作饲料的谷物的需求。

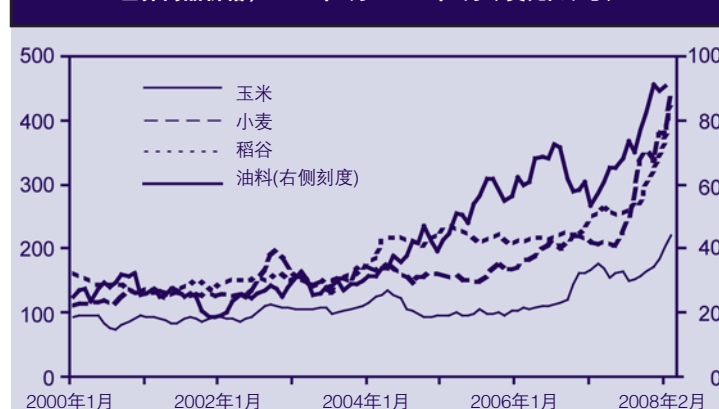
恶劣的天气和投机资本也是导致粮食价格上涨的重要因素。澳大利亚——全球最大小麦生产国之一——遭遇严重旱灾，大大削减了全球的小麦产量。

高粮价的影响

高粮价已对各个国家和人群产生了截然不同的影响。从国家层面上看，那些粮食净出口国将通过改善的进出口交换比率而获得好处，尽管其中一些国家因保护其消费者而禁止出口，并因此而丧失这一机会。然而，那些粮食净进口国将会奋战在满足国内粮食需求的战场上。由于几乎所有非洲国家都是谷物的净进口国，所以，非洲国家将受到上涨粮价的重击。从家庭层面上看，强烈波动和动荡不稳的粮价影响的是那些仅能买得起食物的穷困人群和食不果腹的人群。很少能有穷苦家庭作为食物净销售商从高粮价中获利，而那些食物净购买者，代表世界上最大多数贫困人群的家庭将受到伤害。那些在农村经济中通过调整而产生的新收入机会也需要很长时间才能让贫穷家庭收益。

当贫穷家庭在粮价上涨时无法得到庇佑时，其营养状况也令人堪忧。高粮价会导致穷人限制其食物消费，并转向更为不均衡的食物结构，不论从短期还是长期角度上讲，都会危害健康。在家庭层面上，贫困家庭花在食物上的钱占其全部生活总预算的百分之五十到百分之六十。对于一个每人每天消费1美元的五口之家来说，粮价上涨百分之五十将从他们每天5美元的开支中拿走1.5美元，而日益上涨的能源价格也在他们的开支负担上雪上加霜。

世界商品价格，2000年1月–2008年2月（美元/公吨）



资料来源：FAO2008年国际商品价格库，IMF2007年世界经济展望数据库。

迄今为止的各项应对政策

许多国家正在采取措施，试图最大限度地减少高粮价对其人民的影响。阿根廷、玻利维亚、柬埔寨、中国、埃及、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、墨西哥、摩洛哥、俄罗斯、泰国、乌克兰、委内瑞拉、及越南等国都简单地采取了限制粮食出口或粮食限价措施，或双管齐下，两种措施都采用。例如，中国已经禁止大米和玉米的出口；印度已经禁止奶粉的出口；玻利维亚已经禁止往智利、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉出口大豆油；埃塞俄比亚已经禁止出口主要谷物，等等。其他一些国家则减少了对进口的限制：例如，摩洛哥将小麦进口关税从130%降低到2.5%；尼日利亚将大米进口关税从100%减少到2.7%。

这些措施的效果如何呢？价格控制和调整进出口政策最初的意向可能是解决贫穷消费者的温饱问题，使他们能继续负担充足的食物以维持健康生活。但是，这些政策有些反过来会使国际市场变小，并使粮价更加不稳定。价格控制减少了农民从其农产品中获得的收益，因而会降低农民生产更多粮食的积极性。任何稳定粮食价格的长期战略必须包括增加农业生产的内容，而价格控制未能向农民传达鼓励他们多种粮食的信息。此外，价格控制通过让所有消费者受益，也使那些可以承受高粮价的人成为受益者，由此，价格控制把资源转移到了帮助那些并不需要帮助的人们。出口限制和进口补贴对依赖于进口的贸易伙伴具有不利影响，同时如此缩小农民的潜在市场也会给农民错误导向。这些国家性农业贸易政策破坏了全球化的益处，在富国对发展中国家长期保持贸易扭曲的同时，使发展中国家之间进行互相干预。

短期和长期的合理政策措施

目前，粮食价格的上涨在许多国家的通货膨胀中起到主导作用。采用一般的宏观经济手段来处理这些有特定成因的通胀会误入歧途。因此，必须采用特殊政策来解决高粮价的起因和后果问题。虽然当前形势在多个方面对政策提出了挑战，但是，不乏一些有效和一致的措施，可以通过稳定粮食价格而在短期内帮助容易受粮价伤害的人们，并从长期上促进农业生产的发展。

首先，发展中国家应在短期内扩大其针对城乡最贫困人群的社会保障计划（即：诸如食品或收入转移之类的纯安全计划和针对低龄儿童的营养计划等）。有些发展中国家的最贫困人群与市场联系不紧密，因而不会受到高粮价太多的影响。但是，上百万的城镇贫困消费者以及农村中作为粮食净购买者的贫困者，才是真正暴露在高粮价之前的人群，对他们而言，国际市场不断飙升的粮价意味着无比艰辛的困顿。这些人群需要直接的帮助。有些国家，如印度和南非已经制定了社会保障计划，可以随时扩充以应对新生的和既有的需求。那些尚未制定这类保障计划的国家在面对当前粮食价格形势时，就无法迅速制定出这类计划以改变现状。他们会不得不依赖于诸如禁止出口和进口补贴之类的粗暴手段。粮食捐助者应扩展与粮食相关

的开发援助，其中包括社会保障、儿童营养计划以及任何必需的粮食援助。

其次，发达国家应取消本国生物燃料津贴，并向巴西等生物燃料出口国开放市场。美国的生物燃料津贴和欧洲的乙醇及生物柴油津贴业已证明是导致国际粮食市场错误走向的误导政策。对生物燃料作物的津贴也就如同是对主食的一种隐含征税，而主食正是贫困人群赖以生存的食物。发达国家农民在决策种植何种农作物时不应以津贴为准，而是应以国际市场上各种农作物价格为准。

第三，发达国家也应利用这一机会消除农业贸易壁垒。虽然在减少发达国家农业津贴及其他贸易扭曲政策方面有了些进展，但许多问题依然存在，而且穷国无法与之相适应。这一问题从政治上很难让发达国家的政策制定者予以解决，但目前其政治上的风险已经比过去有所降低。对于发展中国家农民来说，一个公平竞技平台，能让他们通过增加生产应对高粮价，因而从中获得更多收益。

第四，为了实现长期农业增长，发展中国家政府应提高其在农业研究与推广、农村基础建设、以及小农户的市场准入诸方面的中期和长期投资。在过去几十年中，农村投资被严重忽视，而现在正是扭转这一趋势的时候了。许多发展中国家的农民一直是在基础设施不齐备的环境下进行生产的：道路、电力及通讯设施不完善；土壤贫瘠；贮藏和加工能力缺乏；对于可使他们提高收益和改善生活的农业技术接触少或无接触等。近期一些国家不稳定的高粮价会促使政策制定者把对城市消费者的关注置于农村人群（包括农民）之上，这种做法是目光短浅的，并会适得其反。只要投资规模达到需求，援助者还应该将开发性援助扩大到农业、农村服务及科学技术方面。

结论

全球农业正面临着全新的挑战，伴随着现有的各种压力，这些挑战为贫困人口带来了生计和食物安全的风险。这种形势呼唤以下三个方面的政策措施：

1. 采取积极的综合社会保障与粮食和营养措施，以满足贫困人口短期和中期需求；
2. 在农业，特别是农业科学技术和市场准入方面进行国家规模和全球规模的投资，以解决刺激供应的长期问题；以及
3. 贸易政策改革，其中发达国家应修改其生物燃料和农业贸易政策，而发展中国家应停止其造成相互伤害的新贸易扭曲政策。

面对日益上涨的粮食价格，发展中国家和发达国家都有义不容辞的责任，共同创造一个让全体人民拥有足够食物、享受健康富足生活的世界。